

# Het derde spoor van het kabinetsbeleid: hoofdspoor, hulpspoor of dood spoor?

DRS. P. J. VOS\*

**Stimulering en beheersbaarheid — dat zijn voor de auteur de trefwoorden van waaruit het drie-sporenbeleid van het kabinet-Lubbers moet worden bekeken. Zonder stimulering dreigen de voornemens tot herstel van de marktsector op niets uit te lopen, maar zonder beheersbaarheid op het gebied van de inkomens- en kostenontwikkeling is stimulering een roekeloos avontuur. Op het punt van de inkomenspolitiek ontbreekt het echter zowel het kabinet als zijn critici aan een visie. Zonder inkomensbeleid dat inhoudelijk is afgestemd op de doeleinden die men wil bereiken, dreigt het herstelbeleid op dood spoor te komen. In dit artikel verkent de auteur enkele voorwaarden waaraan op het gebied van de inkomenspolitiek moet zijn voldaan wil de door het kabinet beoogde decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg kans van slagen hebben.**

## Inleiding

Drie sporen telt het kabinetsbeleid volgens het regeerakkoord van november 1982. Na lezing van de Miljoenennota en een groot aantal van de daarop tot dusver verschenen commentaren kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat een aantal van drie sporen al voldoende is om het spoor in het kabinetsbeleid bijster te raken. Bij het schrijven van deze bijdrage is dat gevaar ook levensgroot aanwezig, te meer omdat het de bedoeling is een deelaspect te belichten van slechts één van de drie sporen. Dit aspect is het decentrale overleg tussen sociale partners en de verdeling van de beschikbare werkgelegenheid. Het kabinet is een beetje huiverig voor zo'n deelbenadering; het stelt met zoveel woorden dat de drie sporen in onderlinge samenhang moeten worden gezien, wil althans het kabinetsbeleid tot zijn recht komen. Aan die oproep zullen we in het onderstaande gehoor geven. Maar laten we eerst eens bekijken hoe het kabinet het er bij de presentatie van zijn beleidsvoornemens voor 1984 zelf van af heeft gebracht. Hoe is de beleidsboodschap van het kabinet blijkens de commentaren overgekomen?

Niet erg duidelijk, mogen we wel stellen. In een deel van de commentaren blijkt de boodschap van het kabinet te zijn opgevat als zou het voor alles de collectieve uitgaven en het financieringstekort willen verlagen, onderbezetting van de productiecapaciteit ten spijt. In die commentaren wordt het kabinetsbeleid uitgelegd als een drammerig streven naar tekortvermindering waardoor de dilemma's eerder worden vergroot dan verkleind. Het kabinet zal het beoogde „keerpunt” nooit halen omdat het de economische groei vertraagt door de bestedingen te drukken.

In andere commentaren, die mij meer aanspreken, staan niet zozeer de omvang van de collectieve uitgaven en de bezuinigingen daarop centraal als wel de vraag naar de beheersbaarheid van de collectieve sector. Op de achtergrond bij die benadering staat de overweging dat de groei van de collectieve sector samenhangt met een overschatting van de bestuurbaarheid van de samenleving en een daaruit voortvloeiend overmatig beroep op de overheid. Commentaren van deze strekking hebben meer dan de eerstgenoemde belangstelling voor hoofdstuk 7 van de Miljoenennota en voor de werkzaamheden van de Studiegroep Begrotingsruimte. In deze commentaren valt de nadruk minder op de vraag wat *dit* kabinet eventueel fout zou doen als op het feit dat de „capacity to budget” van de overheid in het algemeen is ontregeld. Dit laatste gebeurde onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van opeenvolgen-

de kabinetten, de politieke oppositie en de belangengroepen die van binnen en van buiten het overheidscircuit invloed op de besluitvorming hebben genomen.

De worsteling van het kabinet met dat dilemma kan moeilijk als een „drammerig streven naar tekortvermindering” worden aangeduid. De drammerigheid, zo daarvan al moet worden gesproken, zit heel ergens anders, nl. in de poging van het kabinet om in de op bestedingen en verdeling gefixeerde economisch-politieke discussie enig begrip bij te brengen voor het belang van de aanbodzijde van de economie. In dit verband moet erop worden gewezen dat lastenverlichting voor het bedrijfsleven, decentralisatie en deregulering in het kabinetsbeleid de functie hebben van dwarsliggers onder het tweede spoor van het beleid, het herstel van de marktsector. Elders heb ik betoogd dat men in die richting gemakkelijk te ver kan doorschieten 1). Maar dat neemt niet weg dat, gegeven de gebleken onmacht van de overheid, het kabinet m.i. terecht een poging doet om langs deze weg de particuliere sector te bewegen tot activiteiten die voor het economisch herstel bevorderlijk zijn.

Hoe dat ook zij, blijkbaar biedt de Miljoenennota ruimte voor zeer verschillende interpretaties van het kabinetsbeleid en van de problematiek waarmee dit beleid zich bezighoudt. Mijn voorkeur voor de als tweede opgevoerde benadering brengt me bij de vraag hoe „we” — kabinet, bedrijfsleven en sociale partners — nu verder moeten. Die drie partijen kunnen zelfstandig hun eigen doelstellingen niet waarmaken. Om die reden som ik de verschillende beleids-sporen nog eens op in een interpretatie die recht doet aan het feit dat de verantwoordelijkheden zijn gedeeld.

Het *eerste spoor* betreft het weer beheersbaar maken van de ontwikkelingen in de collectieve sector; m.a.w. de reparatie van het budgetmechanisme en dat op een zodanige manier dat de inkomensstrekken in die sector niet het gevoel overhouden het kind van de rekening te zijn.

Het *tweede spoor* betreft het herstel van de marktsector. Bij dit spoor gaat het om méér dan alleen maar rendementsherstel en vergroting van het investeringsvolume, hoe belangrijk die doelstellingen ook zijn. Het gaat ook om herindustrialisatie. De samenstelling

\* De auteur is wetenschappelijk secretaris van de Industriebond FNV.  
1) P. J. Vos, Arbeidsbeleid en aanboedeconomie, *De economie van het aanbod*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1982, Stenfert Kroese, Leiden, 1982.

van het productiepakket zal moeten worden aangepast aan de internationale vraag- en aanbodverhoudingen. Dit komt erop neer dat naast investeringen gericht op de verbetering van productieprocessen ook in produktvernieuwing moet worden geïnvesteerd. Alleen dan is van investeringsherstel een positief effect op de werkgelegenheid te verwachten. Daarnaast moet het hardnekkige misverstand worden weggenomen dat in het kader van de herindustrialisatie uitsluitend „export-led growth” aan de orde zou zijn. In de adviezen van de Commissie-Wagner, die algemeen als basis van het kabinetsbeleid worden beschouwd, wordt een begrip „industrie” gehanteerd dat de gehele marktsector omvat, d.w.z. inclusief de dienstensector en de voor de binnenlandse markt producerende bedrijfstakken.

Het *derde spoor* betreft de verdeling van de beschikbare werkgelegenheid. Dit spoor omvat meer dan alleen arbeidstijdverkortingen, het gaat ook om een beter functioneren van de arbeidsmarkt. Dit laatste betreft o.a. versterking van de vakopleiding, verhoging van de kwaliteit van de arbeidsorganisatie (waaronder de werkgevers een vergroting van de flexibiliteit verstaan en de vakbonden meer aan taakverrijking denken, doelstellingen die elkaar niet per se in de weg hoeven te staan) en een betere afstemming tussen de beloningsverhoudingen en de ontwikkelingen van vraag- en aanbod op de arbeidsmarkt.

De drie sporen zijn hier wat verder uitgewerkt om twee zaken te verduidelijken:

- dat voor het herstel van de economie en de werkgelegenheid andere onderwerpen dan het financieringstekort evenzeer van betekenis zijn;
- dat het bij die onderwerpen niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats gaat om activiteiten in het kader van het kabinetsbeleid, maar om de oriëntatie en de vindingrijkheid van het management van de bedrijven en van de sociale partners.

Het kabinet heeft eigenlijk nog een vierde beleidsspoor, maar daar zit het een beetje mee in. Dat is het spoor van het werken met behoud van uitkering. Het wordt in de stukken een beetje weggestopt achter het derde spoor, maar daar hoort het niet thuis. Dit spoor doorkruist de andere drie op onbewaakte overwegen. We zouden het een buurtspoor kunnen noemen omdat het gebruik ervan vooral door de regionale overheden wordt bevorderd, maar parkeerbaan drukt misschien toch beter uit waarom het gaat. In de *Werkgelegenheidsnota 1983/1984* wordt het op verhullende wijze omschreven als: „alternatieven voor structurele werkgelegenheid”. Dit spoor komt hier verder niet meer aan de orde, maar het drukt beter dan wat dan ook uit dat op de achtergrond van alle beschouwingen de vraag zit: „hoe bereiken we in hemelsnaam een structurele verbetering van de werkgelegenheid?”

In het kabinetsbeleid ontbreekt het spoor van de stimulering van de bestedingen. Maar de discussie is niet meer compleet zonder dit spoor erbij te betrekken. In veel commentaren wordt immers juist op dit punt een ernstig verwijt aan het kabinet gemaakt. Aan het thema van de stimulering zitten tal van inkomenspolitieke aspecten die ook voor het eigenlijke thema van deze beschouwing, het decentrale overleg over arbeidsvoorwaarden en de verdeling van de werkgelegenheid, van verstrekkende betekenis zijn. In het navolgende komt daarom de relatie tussen stimuleren en inkomenspolitiek centraal te staan.

Vervolgens komt de vraag aan de orde aan welke voorwaarden moet zijn voldaan wil men van het derde spoor, de verdeling van de werkgelegenheid, positieve resultaten kunnen verwachten. Daarbij hoort natuurlijk ook een antwoord op de vraag wat in dit verband eigenlijk onder positieve resultaten moet worden verstaan.

### Het kabinetsstandpunt over stimuleringsbeleid

Om de controverse tussen het kabinet en de stimuleerders scherp in beeld te krijgen halen we eerst een paar aspecten van het kabinetsbeleid voor het voetlicht. Over één ding heeft het kabinet geen misverstand willen laten bestaan: het centrale thema in het beleid op dit moment is de sanering van de openbare financiën. En als het aan het kabinet ligt zal er ook in de komende jaren nog krachtig op dit aangebeeld worden gehamerd. Dat is nog geen reden voor de conclusie dat het regeerakkoord inmiddels is versmald tot één spoor, noch voor de verwachting dat het met de beide andere sporen nu wel niets meer zal worden.

In de visie van het kabinet moet het economisch herstel van de marktsector komen. Het beleid gericht op beheersing van de collectieve uitgaven moet daarvoor langs de kostenkant financiële ruimte scheppen. De uitleg van dat beleid gaat met enig vertoof van vastberadenheid gepaard, hetgeen vermoedelijk is bedoeld als een poging om de vrees voor een hernieuwde stijging van de collectieve lasten in de toekomst bij voorbaat uit te bannen. Dat neemt niet weg dat in de Miljoenennota uitvoerig wordt toegelicht dat ook in de komende jaren de ombuigingsnoodzaak volop actueel blijft.

Tegen de achtergrond van dat meerjarig bezuinigingsperspectief wordt toegelicht dat er geen ruimte is om via de collectieve bestedingen het economisch herstel te stimuleren. Het initiatief tot groei van de bestedingen wordt volledig aan de particuliere sector overgelaten. Lastenverlichting, decentralisatie en deregulering zijn bedoeld om die uitnodiging tot particulier initiatief te ondersteunen. Door uitvoerig toe te lichten wat iedereen al weet, nl. dat de herverdeling van de collectieve sector in het bijzonder de consumptieve bestedingen ondersteunt, lijkt het kabinet zich overigens enige verbale ruimte te hebben verschaft om te zijner tijd tot een verhoging van het niveau van de overheidsinvesteringen te kunnen besluiten. Maar dat zal dan wel uit herschikking van middelen moeten worden gefinancierd. Bij de parlementaire afhandeling zal dat ongetwijfeld ter sprake komen.

Wat het kabinet en de stimuleerders in het bijzonder scheidt is niet de vraag of een bestedingsimpuls wenselijk is, maar de vraag van wie die moet komen. De stimuleerders verlangen een initiatief van de overheid; het kabinet probeert volgens het recept van de aanbodeconomie de particuliere sector tot zo'n impuls te bewegen. Onder andere omstandigheden zou zo'n controversie een richtingstrijd van jewelste hebben opgeleverd. Maar omdat ook de stimuleerders ervan uitgaan dat de rek uit het financieringstekort is, beperkt de discussie zich tot een smalle marge, van wat nog wel en net niet meer mogelijk is. Wat men daarvan verder ook vindt, het op de collectieve sector gerichte beleid is zorgvuldig afgestemd op wat, in de visie van het kabinet, nodig is en nog net mogelijk om het bedrijfsleven en de sociale partners op de beide andere sporen in beweging te brengen. De samenhang tussen de drie sporen van het beleid lijkt op het eerste gezicht op een sluitende visie te berusten.

### De rol van de sociale partners

In de *Werkgelegenheidsnota 1983/1984* wordt door het kabinet met instemming verwezen naar de „Centrale Aanbevelingen inzake aspecten van een Werkgelegenheidsbeleid” van de Stichting van de Arbeid van 24 november 1982 en naar de manier waarop in decentraal overleg over arbeidsvoorwaarden aan die aanbeveling inhoud wordt gegeven. In dat overleg wordt de erkenning door de bonden van het belang van rendementsherstel (tweede spoor) gekoppeld aan de erkenning door de werkgevers van het belang van een werkgelegenheidsbeleid (derde spoor). De uit het overleg voortvloeiende matiging van de loonkosten werkt door in de ontwikkeling van de kosten van de collectieve sector (eerste spoor). Hoe dit alles in de praktijk zal uitwerken op de werkgelegenheid is op dit moment nog allesbehalve duidelijk, maar de samenhang tussen de drie sporen laat zich gemakkelijk aanwijzen.

Het spreekt vanzelf dat het kabinet over deze ontwikkeling goed te spreken is. De poging om in 1984 een keerpunt in de uitgavenontwikkeling van de collectieve sector te bereiken, steunt mede op de in dit overleg bereikte matiging van de loonkostenontwikkeling. Maar dat het zo goed past in het kabinetsbeleid verklaart nog niet waarom de sociale partners ermee in zee zijn gegaan. Overheid, werkgevers en vakbonden zijn voor het bereiken van hun doelstellingen min of meer tot elkaar veroordeeld. Elk van de drie kan zijn functioneren door de andere twee ontregeld zien, maar geen van de drie kan zijn streven tegen de andere twee in doorzetten. Dat leidt overigens niet vanzelfsprekend tot een samenwerking met positieve effecten. Dat er in onze economische structuur zoveel verstarrende elementen konden binnensluipen heeft, naast overschatting van de bestuurbaarheid van de samenleving, ook te maken met vormen van samenwerking waarin meer de lieve vrede werd gezocht ten koste van een noodzakelijke prioriteitsbepaling en de effectiviteit van het economisch-politiek instrumentarium. Het lijkt er in elk geval niet op dat in de tijden van de grootste harmonie de kracht en de lenigheid van de economische structuur werden bevorderd. Het is daarom van be-

lang eraan te herinneren dat in de weken onmiddellijk voorafgaande aan de totstandkoming van het Stichtingsakkoord de houding van het kabinet naar de sociale partners niet werd gekenmerkt door een poging de lieve vrede te bewaren. In feite was het kabinet er op uit om, door een centrale ingreep in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, de bewegingsruimte voor de sociale partners tot nul te reduceren. Dat had, gegeven het toen heersende klimaat, gemakkelijk op een grote confrontatie kunnen uitlopen. Maar in plaats daarvan kwam er een akkoord waarover de achterbannen van beide sociale partners allesbehalve enthousiast waren en vervolgens zijn die achterbannen aan het werk getogen om het akkoord, niet meer dan een papiertje met een intentieverklaring, in decentraal overleg inhoud te geven. De Roos 2) spreekt in dit verband van een oplossing van het „prisoners' dilemma” door ervaringsleren.

Het is dus allerminst vanzelfsprekend dat 1983, voor zover het de relatie tussen het kabinetsbeleid en het beleid van de sociale partners betreft, een zekere mate van overeenstemming laat zien over de manier waarop de verschillende sporen in elkaar moeten grijpen. Dit bloempje van samenwerking staat er min of meer bij toeval en behoeft zorgvuldige bemesting wil het kunnen gedijen. Om die reden passen een paar kanttekeningen bij deze prille vorm van samenwerking.

In de eerste plaats moet er op worden gewezen dat de op basis van het Stichtingsakkoord afgesloten contracten weliswaar afspraken bevatten die tot loonkostenmatiging en tot arbeidstijdverkorting leiden, maar dat het overleg over de omzetting van arbeidstijdverkorting in werkgelegenheid in de meeste gevallen nog moet beginnen. Op een aantal aspecten van die omzetting wordt hierna nog teruggekomen, maar het is van belang nu vast te stellen dat de voordelen van het overleg zich op dit moment dus nog beperken tot het eerste en het tweede spoor. Er is m.a.w. een voorschot gegeven dat nog moet worden afgelost.

In de tweede plaats moet worden gezegd dat de samenwerking tussen de sociale partners nog allesbehalve stabiel is. Ook al hebben de bonden en de werkgevers een gemeenschappelijk belang bij het door het kabinet nagestreefde herstel van de marktsector, zij blijven daarnaast ook uitermate tegengestelde belangen hebben. Bovendien is het niet altijd even duidelijk waar precies de grens tussen gemeenschappelijke en tegengestelde belangen moet worden getrokken. Voor beide partijen is bovendien de manier waarop in dit overleg met de onderwerpen en met elkaar moet worden omgegaan gloednieuw. Het inzicht in de mogelijkheden van dit overleg is nog beperkt en het wantrouwen ligt bij wijze van spreken nog vlak om de hoek. Dat wordt nog versterkt door het feit dat aan beide kanten „dissidenten” voorkomen.

Een derde kanttekening betreft het feit dat aan de kant van de vakbeweging een beleid op centraal niveau wordt nagestreefd dat naast de belangen van de werknemers in de marktsector tevens die van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringstrekkers moet omvatten. Deze poging tot interne coördinatie van de vakbeweging heeft geen tegenhanger op het niveau van de Stichting van de Arbeid. Omdat de grootste werkgever van het land daar ontbreekt hebben de werkgevers in de Stichting geen boodschap aan die coördinatie. Zolang, bij wijze van spreken, de minister van Binnenlandse Zaken zijn stoel in de Stichting niet heeft ingenomen, is voor een van de moeilijkste coördinatievragen van de inkomenspolitiek geen behoorlijke overlegstructuur voorhanden.

In dit verband is wel van belang dat het kabinet zegt te streven (*Miljoennota 1984*, blz. 97) naar een zelfstandiger beleid in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg en dat dit moet worden ingebed in duidelijke overlegstructuren. Wat betreft de inhoud van dat beleid komt het kabinet echter niet verder dan de stelling (in reactie op het eindrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte) dat het belang van de budgettaire inpasbaarheid van de overlegresultaten moet worden afgewogen tegen het belang van redelijke inkomensverhoudingen tussen werknemers in de marktsector, ambtenaren en uitkeringstrekkers. Dat antwoord ligt nogal voor de hand, maar het bevat geen enkele aanwijzing over wat in dit verband onder „redelijk” moet worden verstaan noch over de vraag wie er bij het overleg over die afweging moet worden betrokken.

In verhouding tot wat het kabinet over deze onderwerpen heeft te zeggen wordt er in het voorliggende beleidspakket een wel erg grote wissel getrokken op de bereidheid van ambtenaren om een uitzonderingspositie te aanvaarden. Daarvoor is de suggestie te sterk dat de uiteenlopende inkomensontwikkeling van 1984 als exemplarisch

kan worden gezien voor de manier waarop het kabinet ook voor de toekomst inhoud zal geven aan het begrip „redelijke inkomensverhoudingen”. Tegelijkertijd wordt daardoor een te grote wissel getrokken op het vermogen tot coördinatie van de centrale werknemersorganisaties. Nu kan men het kabinet moeilijk verwijten dat voor deze ingewikkelde problematiek nog geen oplossing voorhanden is. Gezien het belang dat het kabinet heeft bij de voortzetting van het overleg in het kader van het Stichtingsakkoord 1982 rijst toch de vraag waarom niet is geprobeerd wat meer duidelijkheid over de verdere ontwikkelingen te geven.

Tevens rijst de vraag of aan ambtenaren niet het perspectief kan worden gegeven op een verdergaande afsplitsing van de werkgeversfunctie van de overheid van de totale overheidstaak. De functie van hoedster van het algemeen belang is nu te sterk vermengd met de werkgeversfunctie. Uiteindelijk zal een situatie moeten worden bereikt waarin eventuele inkomenspolitieke beslissingen van de overheid op werknemers van toepassing zijn zonder onderscheid naar de vraag wie hun werkgever is. Daartegenover moeten ambtenaren dan leren leven met een vorm van arbeidsvoorwaardenoverleg die meer overeenkomsten vertoont met de in de marktsector voorkomende vorm. Dat komt er op neer dat de onderhandelaar van werkgeverszijde weliswaar over een budget met enige ruimte beschikt, maar dat het gebruik van die ruimte de mogelijkheid van produktiviteitsverhoging veronderstelt en dat overschrijding ervan tot arbeidsuitstoot moet leiden.

Bovendien moet worden voorkomen dat de grootste werkgever van het land zich ontwikkelt tot trendsetter voor de totale arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Dat laatste zou immers in strijd zijn met de door het kabinet beoogde ontmanteling van de verstarring in de beloningsverhoudingen. Het is nauwelijks doenlijk om over deze problematiek uitspraken te doen zonder dat er een politiek oordeel insluit. Uiteindelijk echter gaat het om de vraag op welke wijze tot een beter functioneren van de arbeidsmarkt kan worden gekomen zonder daaraan de mogelijkheden voor de overheid om aan inkomenspolitiek te doen volledig op te offeren.

Een vierde en laatste kanttekening, die overigens sterk verwant is met de vorige, betreft het feit dat het kabinet, de werkgevers en de bonden het weliswaar eens zijn over de noodzaak tot herstel van de marktsector, maar tegelijkertijd nog zeer verschillende opvattingen hebben over de vraag wat de wenselijke en/of noodzakelijke effecten van die prioriteit mogen, resp. moeten zijn op het gebied van de inkomensverdeling. Het behoeft nauwelijks toelichting dat de wens van de vakbeweging tot enige conjuncturele stimulering mede wordt ingegeven door de behoefte de scherpe kantjes van die meningsverschillen weg te nemen. Het gaat bij de vraag om stimulering derhalve om meer dan om verschillende inzichten over de mogelijkheden voor „functional finance”.

De conclusies van deze kanttekeningen samenvattend kan er antwoord worden gegeven op de vraag op welke mate van steun het kabinet mag rekenen voor zijn visie op de samenhang van de drie sporen en voor het daarop gebaseerde beleid. Het laat zich aanzien dat er daarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de structurele kern van die visie — de prioriteit voor het herstel van de marktsector — en de inkomenseffecten van het beleid, waarbij de vraag van de conjuncturele stimulering van groot belang is. Op het eerste punt stemmen de opvattingen vrijwel overeen, maar het zal niettemin erg moeilijk worden om op basis daarvan tot een gecoördineerde beleidsinspanning te komen. Om die reden wordt nu eerst de relatie tussen de vraag naar stimulering en de mogelijkheden voor een daaraan aangepaste inkomenspolitiek nader bekeken.

#### Investeringsstimulering en inkomensbeheersing

Het streven naar beheersing van de ontwikkeling van de reële arbeidskosten ten behoeve van het herstel van de marktsector en de betekenis in dat verband van verlaging van de collectieve-lastendruk en de reductie van het financieringstekort van de overheid lijken onderdeel uit te maken van een brede consensus over de weg waarlangs economisch herstel moet worden bereikt. Nog niet zo

2) W. A. A. M. de Roos en W. Hout, *Arbeidstijdverkorting en de rol van de overheid*, *ESB*, 14 september 1983, blz. 812 t/m 817.

lang geleden was dat heel anders. Over de structurele samenhang tussen het eerste en het tweede beleidspoor hoeven dus niet al te veel meningsverschillen worden verwacht.

De vraag of het derde beleidspoor, de verdeling van de werkgelegenheid d.m.v. arbeidstijdverkorting, in het beleid thuishoort, wordt zeker niet door iedereen bevestigend beantwoord (zie het jongste jaarverslag van De Nederlandsche Bank). Niettemin wordt men het over de samenhang van dit spoor met de beide andere weer vrij gemakkelijk eens. Als er dan toch arbeidstijdverkorting moet plaatsvinden, zo luidt ongeveer de redenering, zijn de voorwaarden daarvoor gunstiger bij een verlaging van de collectieve-lastendruk en een aantrekkelijk herstel van de marktsector. Dus moet bij de wijze waarop de arbeidstijdverkorting in de praktijk wordt gebracht rekening worden gehouden met het belang van die twee andere sporen. We hebben gezien dat daartoe een stoutmoedige poging is ondernomen.

Gezien die mate van overeenstemming over de samenhang tussen de drie sporen is het jammer dat het kabinet niet dieper heeft willen ingaan op het mogelijke gelijk van opvattingen die, onder erkenning van de juistheid van de door het kabinet ingeslagen richting, de noodzaak beklemtonen van conjuncturele stimulering en daarvoor ook de ruimte aanwezig achten. Er zijn zowel van wetenschappelijke zijde (Schouten, Pen, Kessler e.a.)<sup>3</sup>) als uit meer politiek getinte richting (FNV) opvattingen van die strekking te berde gebracht.

Het kabinet stelt daar nogal apodictisch tegenover dat de middelen voor stimulering ontbreken, resp. dat stimulering het keerpunt in de ontwikkeling van de collectieve sector opnieuw naar de toekomst zou doen verschuiven met als consequentie dat er dan nog omvangrijker bezuinigingen nodig zouden zijn. Men hoort het kabinet als het ware denken: „en wie komt me daarbij helpen?”. Erg volledig is die argumentatie niet. Tenzij we bijzonder optimistisch zouden mogen zijn over de ontwikkeling van de economie in het voor ons belangrijke buitenland en van daaruit een stevig duwtje in de goede richting zouden mogen verwachten, dreigt zonder stimulering het tweede spoor een smalspoor te worden. En het voor ons belangrijke buitenland is de EG, een groep landen waarvan geen stevige impuls kan worden verwacht.

Het derde spoor wordt zonder stimulering misschien zelfs een dood spoor, mede onder invloed van de uit het kabinetsbeleid voortvloeiende inkomensdaling. Het nog zo prille onderhandelingsproces over de omzetting van arbeidstijd in werkgelegenheid dreigt daardoor te worden doorkruist. De vooralsnog beperkte resultaten van die onderhandelingen in termen van werkgelegenheid stellen de bereidheid van de werknemers om daarvoor financiële offers te brengen op een zware proef. De cumulatie van die offers met de inkomensconsequenties van het kabinetsbeleid zou die offervaardigheid in haar tegendeel kunnen doen omslaan.

Als dat gebeurt wordt niet alleen het derde spoor een dood spoor, maar loopt ook het beleid op het eerste spoor in het honderd. De rekensommen met behulp waarvan het kabinet voor 1984 een keerpunt heeft geconstrueerd, steunen immers in belangrijke mate op de veronderstelling dat de onderhandelingen over arbeidstijdverkorting en de matigende invloed daarvan op de loonontwikkeling en op de inkomens in de collectieve sector zullen worden voortgezet.

De samenhang tussen de drie sporen, door het kabinet zo keurig en met veler instemming aangebracht waar het de structurele aspecten ervan betreft, dreigt te bezwijken onder de weigering van het kabinet om stimulering in overweging te nemen. En in de argumenten voor die weigering zit geen poging serieus in te gaan op de opvattingen en de zorg van de voorstanders. Het ademt wat teveel dezelfde geest als het antwoord van minister Ruding op een vraag van de *NRC Handelsblad* (20 september 1983) of hij kennis heeft genomen van het boekje van Kessler luidt: „Ik heb belangrijker avondlectuur”.

En zo verbrokkelt niet alleen de samenhang in het drie-sporenbeleid, maar wordt ook de onderliggende consensus aangetast. Arrogantie lijkt geen geschikt instrument in een van samenwerking afhankelijk herstelbeleid. Al zou er maar een poging zijn aangekondigd, zoals onlangs nog bepleit door Halberstadt<sup>4</sup>), om het overleg over een in internationaal verband gecoördineerde stimulering op gang te brengen. Niemand zal de fout maken om van zo'n poging grote verwachtingen te koesteren, maar de winst van zo'n aankondiging zou toch in elk geval zijn dat het kabinet blijkt geeft op dezelfde golfen te zitten als de stimuleerders en hun zorg te delen. Van die zorg wordt door het kabinet teveel afstand genomen

met een technocratisch beredeneerd gelijk. Dat gelijk kunnen we onderschrijven zonder te vinden dat dit voldoende is om de in ons land bestaande matigingsbereidheid, waarop het kabinet ruime voorschotten heeft genomen, te honoreren en in stand te houden.

Het is overigens de vraag of de voorstanders van stimulering niet wat dieper moeten ingaan op de consequenties van hun streven voor de inkomenspolitiek op langere termijn. Kessler lijkt wat al te optimistisch in zijn verwachting dat er na een opleving van de investeringsactiviteiten in de marktsector sprake zal zijn van een, zoals hij het noemt, „redelijke benedenwaartse flexibiliteit” van de reële beschikbare inkomens<sup>5</sup>). Hij baseert die verwachting op de inkomensontwikkeling in het recente verleden. Op grond daarvan neemt hij aan dat onze regeerders in de toekomst opnieuw in staat zullen blijken een overtuigend en daadkrachtig matigingsbeleid te voeren. Maar het verschil tussen verleden en toekomst zit hem in deze redenering nu juist in de effecten van de stimulering op de investeringsactiviteit. In de stoutmoedige veronderstelling dat de stimulering inderdaad tot een aanmerkelijke heropleving van de investeringsactiviteiten leidt mogen we geen rekening meer houden met het gevoel van urgentie dat de politici en de sociale partners er toe bracht met een matigingsbeleid in zee te gaan en dat tegelijkertijd de inkomens-trekkers ervan overtuigde dat dat beleid aanvaard moest worden. Ook in die mooie veronderstelling past dus allerminst de zekerheid dat de naar de toekomst verschoven rekening dan alsnog een keer betaald zal worden. Of we nu als econoom dan wel als politicus redeneren, een beslissing tot stimulering moet op zijn minst zijn gebaseerd op de redelijke zekerheid dat daardoor de investeringen geactiveerd worden en op de stellige zekerheid dat de inkomens- en kostenontwikkeling op langere termijn beheersbaar zijn.

Het dilemma is nu juist dat het keerpunt dat het kabinet met zoveel moeite probeert te bewerkstelligen, niet eens zozeer op het huidige niveau van de arbeidskosten slaat, inclusief het aandeel daarin van de financiering van de collectieve sector, en evenmin op de preciese omvang van het financieringstekort van de overheid, maar op het gebleken onvermogen om de ontwikkeling van die grootheden in de hand te houden. Zonder die beheersbaarheid is stimulering een roekeloos avontuur, inconsistent met het voornemen tot herstel van de marktsector. En zonder stimulering dreigt het beleid eveneens vast te lopen. In beide gevallen is de samenhang uit het drie-sporenbeleid verdwenen. Bij het zoeken naar een uitweg uit dit dilemma stuiten we op het feit dat zowel aan het kabinetsbeleid als aan de opvattingen van de stimuleerders een essentieel element ontbreekt: een inkomenspolitieke conceptie die inhoudelijk is afgestemd op de beleidsdoeleinden die men wil bereiken, die aan de politieke besluitvorming de beheersbaarheid van de openbare financiën teruggeeft, die aan potentiële investeerders de mogelijkheid biedt een betrouwbare kostenraming te maken en die de burgers, de werknemers in de marktsector, de ambtenaren, de trendvolgers en de uitkeringstrekkers, die de inkomenseffecten van het beleid moeten ondergaan, antwoord geeft op de vraag waartoe dit alles dient.

#### Nadere opmerkingen over het inkomensbeleid

Het zij nogmaals herhaald: niet alleen aan het kabinetsbeleid ontbreekt de grondslag van een inkomenspolitiek, hetzelfde geldt voor de opvattingen van de critici van dat beleid. Dat betekent dat het kabinetsbeleid vooralsnog zonder alternatief is. Elk ander beleid zou voor degenen die het moeten ondergaan evenzeer onverklaarbare, onbegrijpelijke en dus onaantoonbare gevolgen hebben voor het inkomen. Dat lijkt op het eerste gezicht een wat merkwaardige conclusie. Zit ons land zonder inkomenspolitiek? Hiervoor werd immers met instemming gesignaleerd dat het kabinet in een op bestedingen en verdeling gefixeerde economisch-politieke discussie aan-

3) Het is overigens de vraag of Pen echt tot de stimuleerders moet worden gerekend. Als ons aller leraar keynesiaanse economie is hij ongetwijfeld een erestimuleerder, maar als cynisch econoom zou hij, volgens zijn zeggen tijdens een televisiedebat op 20 september 1983, het kabinet adviseren „zich terug te trekken op de goudvoorraad”. Zou Pen ook een stimuleringsprogramma willen bedenken, zo vraag ik me dan af, voor gewone mensen en dus zondaars of heeft hij de hoop al helemaal opgegeven?

4) V. Halberstadt in de bijeenkomst naar aanleiding van „De Derde Dinsdag”, F. van Lanschot Bankiers NV, Den Haag, 20 september 1983.

5) G. A. Kessler, *Voorwaarden voor economisch herstel; de zorg voor economische kringloop en economische structuur*, Economische Monografieën nr. 3, Universiteit van Amsterdam, 1983.

dacht voor de aanbodzijde van de economie vraagt. Maar die voorkeur voor „demand-management” en verdelingsvragen ging niet gepaard met een stringente inkomenspolitiek, zoals een korte terugblik kan leren. We mogen aannemen dat aan inkomenspolitiek goede bedoelingen ten grondslag liggen. Goede bedoelingen zowel op het gebied van een zorgvuldige bewaking van de arbeidskostenontwikkeling vanuit een macro-economische optiek als op het gebied waarop onze bedoelingen over verdelende rechtvaardigheid tot uitdrukking worden gebracht. Wie bladert in Miljoenennota's van de laatste tien jaar en in de parlementaire behandeling van het voorgestelde beleid in die periode ziet hoe de bedoelingen op het eerstgenoemde gebied het bij voortduring hebben moeten afleggen tegen die op het tweede gebied. Het ontbrak tegelijkertijd niet aan het besef dat dit gebeurde. Elke volgende Miljoenennota wist precies aan te geven wat er verkeerd was gegaan met de bedoelingen van de vorige. Maar telkens opnieuw was het einde van de discussie dat de verdelende rechtvaardigheid zegevierde over de macro-economische prudentie. En het meest opvallende van die ontwikkeling is dat er na zoveel jaren van voorrang voor de verdelende rechtvaardigheid bijna niemand meer kan worden gevonden die ook maar iets in dit land rechtvaardig verdeeld vindt.

Zo verwonderlijk is dat niet gezien de informatie aan de hand waarvan de meest ingrijpende verdelingsbeslissingen worden genomen. Het CPB (MEV 1984, blz. 59) stelt vast dat het steeds moeilijker wordt de ontwikkeling van de reële beschikbare inkomens in enkele kengetallen weer te geven. Dit wordt geïllustreerd met behulp van een grafiek (MEV 1984, blz. 60) die laat zien dat de differentiatie in koopkrachtmutatie tussen sociaal-economische groepen thans belangrijker is dan de differentiatie naar inkomenshoogte. Daarmee moeten we het dan doen, want wie, op een paar fijnproevers onder de statistici na, overziet de cumulatie van inkomenseffecten van het totale overheidsbeleid. Waarom bij voorbeeld is de marginale lastendruk voor zeer lage arbeidsinkomens zo hoog dat een extra inspanning op dat niveau nauwelijks tot een verbetering van de inkomenspositie kan leiden? Is dat gebeurd vanuit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid of ging het erom de sociale gelaagdheid van de jaren zeventig voor de eeuwigheid vast te leggen?

En wat, behalve het voor praktisch alle inkomenspolitieke doeleinden irrelevante formele onderscheid, is het belang van de vergelijking van de inkomensmutaties van de sociaal-economische groepen zoals het CPB ons die voorschotelt? Hebben we dat nodig om er arbeidsmarktbeleid op te kunnen baseren? Neen, want de opgevoerde groepen zijn vanuit een oogpunt van vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt volstrekt oninteressant. Voor dat doel zouden we van functie-inkomens moeten uitgaan en van de relatieve vraag, resp. aanbod in de verschillende sectoren van qua inhoud en niveau vergelijkbare functies. Maar kunnen we er dan misschien iets van leren over de rechtvaardigheid van de inkomensontwikkeling? Neen, want hoe we rechtvaardigheid ook definiëren, het heeft toch altijd iets te maken met de verdeling van kansen en risico's, de continuïteit van een keer bereikte posities op de inkomensladder, resp. de kansen op sociale stijging of juist daling en de mate waarin een en ander door persoonlijke inspanning kan worden beïnvloed. En daarover gaan die mutatieplaatjes helemaal niet; integendeel, ze leiden de aandacht ervan af.

In elk geval ontbreekt in de overzichten van het CPB de groep die vanuit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid misschien wel de belangrijkste is; dat is de groep van de modale risicodragers op de arbeidsmarkt, de doorgaans laag beloonde en laag opgeleide werknemers wier produktiviteit ongeveer samenvalt met het loonkosten-niveau dat de markt nog net kan dragen. Gaat er iets mis dan duikt die groep omlaag door de grenzen van de door het CPB opgevoerde sociaal-economische categorieën en dat leidt tot inkomensmutaties die in ongunstige zin fors afwijken van die van de sociaal-economische groepen. Die mutaties hebben we onzichtbaar gemaakt door alleen die formele groepen met elkaar te vergelijken alsof ieders plaats daarin gearandeerd zou zijn. Ze keren pas na de buiteling weer in de overzichten terug als ze uitkeringstrekkers zijn geworden. En als er dan op het niveau van die uitkeringen wordt gekort vergelijken we die korting met de inkomensmutatie van hun voormalige collega's in de marktsector zonder er bij stil te staan dat die collega's door diezelfde korting hun rechtenpakket zien verminderd dat, zeker op de huidige arbeidsmarkt, wordt gezien als een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden dat elk moment van actuele betekenis kan worden. Maar we berekenen de mutaties niet op basis van dat ar-

beidsvoorwaardenpakket, neen, we knippen dat pakket ergens op hoogst willekeurige manier doormidden en beelden ons dan in over relevante informatie voor inkomenspolitieke beslissingen te beschikken.

Om de modale risicodragers zijn plaats op de arbeidsmarkt te doen behouden moet, bij een toeneming van het aantal inkomensstrekkers in de collectieve sector die trendmatig groter is dan de groei van het aantal loontrekkers in de marktsector, de loonontwikkeling achterblijven bij de produktiviteitsstijging in ongeveer dezelfde verhouding. Dat is niet gebeurd omdat de behoefte om zonder toereikende informatie een politiek van verdelende rechtvaardigheid te bedrijven steeds opnieuw heeft gezegevierd over de macro-economische prudentie. Want in het geval van de modale risicodragers is er geen verschil tussen wat die prudentie voorschrijft en wat rechtvaardig is.

De conclusie daarvan moet zijn dat een inkomenspolitiek die zich niet laat leiden door de vraag welke ontwikkelingen zich voordoen op de arbeidsmarkt naar zijn effecten een onrechtvaardige politiek is. De ervaring leert mij dat hieraan iets moet worden toegevoegd. In deze conclusie staat niet dat de inkomenspolitiek nu maar braaf moet doen wat de arbeidsmarkt voorschrijft. Er staat ook niet dat de uitkeringstrekkers nu maar het gelag moeten betalen voor de werkenden, er staat alleen maar dat het formele onderscheid tussen die twee groepen voor een inkomenspolitiek die èn prudent èn rechtvaardig wil zijn, niet relevant is zolang de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet in de beschouwing worden betrokken. Als we dat laatste doen verschuift de belangstelling naar informatie van een geheel andere aard, zoals hiervoor aangeduid. En dat zou niet alleen een weldaad zijn voor de inkomenspolitiek, het zou ook een veel breder belang dienen. Want de scheidslijnen tussen deze sociaal-economische groepen, of de inkomensmutaties in een bepaald jaar nu gelijk zijn of niet, veranderen door de manier waarop politici en sociale partners erover spreken en de aandacht voor die uitspraken van dag- en weekbladen in loopgraven aan weerskanten waarvan de verschillende groepen zich opstellen.

In de Miljoenennota wordt gesteld dat een gelijke inkomensmatiging voor iedereen niet per se de beste oplossing van de financiële problematiek van overheid en bedrijven inhoudt (*Miljoenennota 1984*, blz. 52). Dat moge zo zijn, maar de beoordeling daarvan zal in de politieke discussie niet alleen vanuit het gezichtspunt van de financiële problematiek van overheid en bedrijven plaatsvinden maar mede vanuit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid. De figuur van de modale risicodragers werd hier opgevoerd als mogelijk alternatief in deze discussie voor de onbruikbaar geworden inkomensplaatjes van voorheen.

Belangrijker dan deze suggestie is de aankondiging van het kabinet dat in de tweede helft van oktober een notitie zal worden uitgebracht over een aantal aspecten van de inkomensontwikkeling en de inkomensverdeling. Aangekondigd wordt dat aandacht zal worden geschonken aan de uitgangspunten van het inkomensbeleid en andere inkomenspolitieke onderwerpen, zoals de mate van representativiteit van de nu gehanteerde koopkrachtoverzichten en de cumulatie van inkomenseffecten. Ook de noodzaak om ten behoeve van de beleidsvorming te komen tot een meer systematische, jaarlijkse rapportage over inkomensontwikkeling en inkomensverdeling op langere termijn zullen daarbij, zoals aangekondigd, aan de orde komen. Het is jammer dat het kabinet niet heeft geprobeerd om de voorstanders van stimulering in samenhang met deze aankondiging van een inkomenspolitieke discussie te antwoorden. In plaats van die voorstanders min of meer hooghartig terug te wijzen, zou het kabinet ze hebben kunnen uitnodigen om hun voorkeur voor de conjuncturele benadering van Schouten, Pen, Kessler e.a. te onderstrepen en nader in te vullen wat betreft de structurele consequenties daarvan voor de loon- en inkomenspolitiek. Zouden ze daarin slagen dan zou het kabinet op het punt van de stimulering toegeeflijker moeten worden. Daar zou dan de winst van een breder politiek draagvlak voor een op langere termijn voortgezet herstelbeleid tegenover staan. Zouden ze daarin niet slagen dan zou het kabinet zich een ijzersterk alibi hebben verschafte om het nu voorgestelde beleid uit te voeren en daar straks een naar eigen inzichten ingevuld inkomensbeleid onder te schuiven.

Afgezien van de relatie met de vraag naar stimulering kan een discussie over de loon- en inkomenspolitiek in het raam van het driesporenbeleid van het kabinet uitermate boeiend en belangrijk worden rondom het thema centraal-decentraal. Zowel onder economen als politici in ons land leeft een traditie om het element van „be-



heersbaarheid" in de loon- en inkomenspolitiek te verbinden met een sterkere greep van de centrale overheid op de loon- en inkomensontwikkeling. Beheersbaarheid is in die traditie bijna identiek met centralisatie, getuige bij voorbeeld het betoog van Van den Doel, De Galan en Tinbergen voor wat zij noemden „democratische dwang" 6).

Voor zover het de theoretische kant van de zaak betreft kan men moeilijk anders dan de denkbeelden van deze traditie aanvaarden. Dat geldt in elk geval voor een situatie waarin het aantal inkomens-trekkers in de collectieve sector sterker groeit dan het aantal inkomens-trekkers in de marktsector. Maar zo'n theoretisch gelijk zegt nog niets over de uitvoerbaarheid van die denkbeelden in de praktijk. In het betoog ten gunste van „democratische dwang" werden de voorwaarden voor uitvoerbaarheid opgesomd; ze komen er op neer dat politici, burgers en belangengroepen in meerderheid bereid moeten zijn die dwang te aanvaarden omdat ze de uitkomsten daarvan beter achten dan wat elke groep voor zich zelf zou kunnen bereiken.

Men kan daaraan nog toevoegen dat, wil zo'n inkomenspolitiek kunnen slagen, de politici die de beslissingsmacht krijgen toebedeeld een grote zelfdiscipline moeten kunnen opbrengen. Zij moeten bij voortduring bereid zijn om van leuke beslissingen af te zien ten behoeve van het welslagen van die politiek. Ze zullen ook nooit de economische groei mogen overschatten, omdat zo'n overschatting alleen maar leuke dingen mogelijk maakt ten koste van de eerdergenoemde modale risicodragers op de arbeidsmarkt. Ze zullen vooral ook nooit hun inzicht in wat rechtvaardig is mogen overschatten en steeds hun neiging tot bemoeizucht moeten kunnen onderdrukken. Het recente verleden heeft geleerd dat die eisen te hoog zijn gegrepen. Zelfs de parlementariërs die niet door de traditie van centrale loonpolitiek zijn aangeraakt hebben de neiging, getuige de cumulatie van maatregelen met soms zelfs aan elkaar tegen-gestelde inkomenseffecten, de maatregelen die zij kunnen bedenken, of dat nu op matiging van de arbeidskosten betrekking heeft of op maatregelen die de verdelende rechtvaardigheid moeten dienen, veel voortreffelijker te vinden dan wat over diezelfde zaken op een lager niveau wordt besloten. Weliswaar heeft er in ons land geen centrale inkomenspolitiek bestaan, maar er was wel bij voortduring een centraal verdelingsbeleid. Aan dat beleid in het bijzonder moet worden toegeschreven dat in onze economische structuur zoveel verstarring heeft kunnen insluipen. Hoe waardevol in theorie de inzichten van Van den Doel, De Galan en Tinbergen ook mogen zijn, de ervaringen met een centrale verdelingspolitiek in ons land tonen aan dat de begrippen beheersbaarheid en centralisatie niet een van-zelfsprekende eenheid vormen.

Het huidige kabinet is in zijn pogingen om de verstarring te ontmantelen een heel andere richting ingeslagen. Het op decentralisatie en deregulering gerichte drie-sporenbeleid staat zo goed als haaks op de traditie van centrale beheersing. Hetzelfde kan worden gezegd van de onmiskenbare tendens tot decentralisatie in het arbeidsvoorwaardenoverleg die op haar beurt een stevige basis vindt in de decentralisatie van de arbeidsverhoudingen in ons land. Het drie-sporenbeleid heeft tot dusver bekwaam ingehaakt op deze decentralisatietendens. De matiging in de loonkostenontwikkeling voor 1983 en 1984 waarop de financiële ramingen in de Miljoenennota dankbaar teruggrijpen is gerealiseerd in het raam van het gedecentraliseerde overleg over het derde spoor van het kabinetsbeleid.

Maar die uitkomsten zijn natuurlijk niet alleen waardevol als basis voor de ramingen in de Miljoenennota. Voor de contracterende partijen hebben die uitkomsten een heel concrete betekenis; aan de werknemers verschaffen ze zekerheid ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling en aan de werkgevers ten aanzien van de kostenontwikkeling. Dat wil zeggen, die zekerheden zijn er zolang niet vanaf een hoger niveau roet in het eten wordt gegooid en op de bereikte uitkomsten wordt ingegrepen. Als dat gebeurt is het derde spoor verdwenen, inclusief het moeizaam en in gezamenlijk overleg sleutelen aan de arbeidsorganisatie, de verdeling van de werkgelegenheid, de verbetering van de vakopleiding en de versoepeling van de beloningsverhoudingen. Ondanks de verreikende consequenties die dat zou hebben voor het kabinetsbeleid en ondanks de vertrouwensbreuk die dat in de arbeidsverhoudingen zou veroorzaken, mag men er niet al te gerust op zijn dat een dergelijk ingrijpen niet zal worden overwogen. Daarvoor is de hang naar centralistische verdelingspolitiek in ons land nog te sterk.

Deze inkomenspolitieke beschouwingen stellen ons in staat tot

een conclusie over het vraagstuk van de stimulering. Hoe sterk de argumenten voor stimulering ook mogen zijn, de vorm waarin de voorstellen in die richting worden gegoten mag niet een ingreep in de decentralisatie inhouden. Zou stimulering gecombineerd worden met een centralistisch inkomensbeleid, dan leidt die combinatie alleen maar tot een voortzetting van wat al lang genoeg verkeerd is gegaan. Dat sluit niet uit dat er uitgangspunten worden gevonden voor een inkomensbeleid waarin decentralisatie gecombineerd kan worden met stimulering. Waarom zou op dat terrein niet lukken wat op het gebied van de arbeidstijdverkorting wel mogelijk was? Het is aan het kabinet en aan de voorstanders van stimulering om die mogelijkheid nader te onderzoeken bij de komende discussie over de inkomenspolitiek.

#### Voorwaarden voor het werkgelegenheidsbeleid

Uit het voorgaande laten zich de belangrijkste voorwaarden afleiden waaraan het beleid moet voldoen, wil de reis op het derde spoor tot een goed einde kunnen worden gebracht.

In de eerste plaats moeten de uitkomsten van het gedecentraliseerd overleg op dit derde spoor worden gerespecteerd voor zover het de in de marktsector afgesloten contracten betreft. In de tweede plaats moet worden duidelijk gemaakt dat het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector zowel inhoudelijk als organisatorisch zal toegroeien naar een meer met de marktsector vergelijkbare situatie. In de derde plaats mag de discussie over eventuele stimulering van de economie niet resulteren in een besluit tot centrale beheersing van de inkomensontwikkeling. In de vierde plaats is het wenselijk dat de discussie over verdelingsvragen los wordt gemaakt van de uit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid irrelevante koopkrachtplaatjes en meer georiënteerd wordt op de vraag hoe de positie van de modale risicodragers op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd.

Tot slot zullen we bezien in hoeverre van arbeidstijdverkorting positieve resultaten mogen worden verwacht. De verwachtingen daaromtrent zijn zeker niet hooggespannen. Allerwegen wordt de verwachting van het CPB van een herbezettingspercentage van 25% gezien als een aanwijzing dat de mogelijkheden om via arbeidstijdverkorting iets aan de werkgelegenheidssituatie te verbeteren als uiterst beperkt moeten worden aangemerkt. Voor een deel is die somberheid waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat men van arbeidstijdverkorting aanvankelijk onrealistisch grote verwachtingen had. Bovendien kan men nogal eens de mening horen verkondigen dat er geen andere middelen dan arbeidstijdverkorting zijn om de toenemende werkloosheid te bestrijden. Zo hoort het bijna tot de gewoontewijsheid dat van een herstel van de marktsector geen herstel van de werkgelegenheid mag worden verwacht; integendeel, een opleving van de investeringsactiviteiten zou alleen maar tot een voortdurend grotere uitstoot van arbeidskrachten leiden. In die wijsheid wordt min of meer voorbijgegaan aan wat we van de structuur van de Nederlandse voortbrenging weten.

Méer dan in andere geïndustrialiseerde landen zijn de investeringsactiviteiten van het Nederlandse bedrijfsleven geconcentreerd geweest op de procesverbetering van bestaande producties in plaats van op produktvernieuwing. In het kader van de herindustrialisatie moet aan dat aspect van de Nederlandse produktiestructuur aandacht worden gegeven. Ook de verruiming van faciliteiten voor nieuwe bedrijfsvestiging en de opruiming van belemmeringen daartoe werken in die richting. Het is verstandig om het verschijnsel van „jobless-growth" onder ogen te zien. In sommige bedrijfstakken is daarmee de mooiste ontwikkeling aangegeven die we mogen hopen te bereiken en zal de praktijk er waarschijnlijk ver bij ten achter blijven. Maar het is onverstandig om de relatie tussen groei en werkgelegenheid te beoordelen los van de feitelijke produktiestructuur en los van de vraag of daarin geen wijzigingen mogelijk zijn die tot een betere verhouding tussen produktiviteitsgroei en omzetgroei kunnen leiden.

Zolang dat niet ernstig is geprobeerd moet het huidige pessimisme over de werkgelegenheidsontwikkeling als ongegrond worden beschouwd en meer geïnspireerd door een bij de recessie horend ge-

6) J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek, *ESB*, 17 maart 1976, blz. 264 t/m 268.

voel van crisis dan op een juist zicht op de gevolgen van de technologische ontwikkeling. Afgezien van het crisisgevoel is er geen enkele reden om met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling niet een jaarlijkse structurele groei van 1% als taakstelling te nemen. Dat cijfer is het saldo van een negatieve ontwikkeling in sommige sectoren, een stabilisatie in andere en groei in bedrijfstakken waarin produkt vernieuwing een grote rol kan spelen. Het omvat tevens een hernieuwde groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector zodra het herstel van de marktsector het economisch draagvlak daarvoor heeft gerepareerd. Let wel, het gaat hier niet om een voorspelling maar om een taakstelling die de ontwikkelingen in andere geïndustrialiseerde landen als uitgangspunt heeft.

Een onbekend deel van de huidige werkloosheid moet als conjunctureel worden aangemerkt. De daarmee samenhangende onderbezetting van bedrijven vormt het sterkste argument van de stimuleerders. We zouden tijdens een herstelperiode dus van een hogere werkgelegenheidsgroei moeten uitgaan dan de hiervoor genoemde taakstellende 1%.

Het spreekt vanzelf dat deze taakstelling en de verwachting van een conjunctureel herstel van doorslaggevende betekenis zijn voor de mate waarin we voor een oplossing van de werkloosheidsproblematiek afhankelijk zijn van het instrument van de arbeidstijdverkorting. Buiten dat kader is arbeidstijdverkorting zoals het nu in het kader van het derde beleidsspoor wordt geprobeerd, niet meer dan een poging tot dweilen met de kraan open.

Maar als we wel van dat kader zouden mogen uitgaan, hoe ziet dan de aan arbeidstijdverkorting toevallende taak eruit? Daar is dan eerst de vraag naar de omvang ervan. We zouden dan met behulp van arbeidsduurvermindering maatregelen gedurende ca. tien jaar per jaar ca. 1½% van de beroepsbevolking een plaats in het arbeidsproces moeten proberen te geven. De vraag of dat een mogelijk is dan wel een onmogelijke opgave is kan worden beantwoord met een verwijzing naar de feitelijke ontwikkeling van de arbeidsduur in de laatste jaren.

Nadat de feitelijke arbeidsduur van 1960 tot en met 1980 met ca. 28% was gedaald, is vanaf 1980 sprake van een vrijwel ononderbroken toename van de arbeidsduur door vermindering van het ziekteverzuim 7). Ook in 1983 en 1984, de z.g. doorbraakjaren op het gebied van de arbeidstijdverkorting, wordt alleen al door deze ene factor, het dalende ziekteverzuim, méér toegevoegd aan de arbeidsreserve dan er bij 2% arbeidstijdverkorting en 100% herbezetting van kan worden afgehaald. Het dalende ziekteverzuim werkt, zij het verzwakt, ook door in de groei van de arbeidsomgeschiktheid. Daarmee wordt een van de belangrijkste aftrekposten op de jaarlijkse groei van het arbeidsaanbod geringer dan deze gedurende de jaren zeventig is geweest. Hetzelfde geldt voor een aftrekpost van geheel andere aard, de toenemende onderwijsparticipatie. Zowel binnen als buiten de arbeidsorganisatie neemt dus het aanbod van arbeid toe. Voor de groei van de werkloosheidsproblematiek heeft dit toenemend arbeidsaanbod op dit moment een groter gewicht dan het verlies aan werkgelegenheid. De hiervoor genoemde taakstelling, gedurende ca. tien jaar ca. 1½% van de beroepsbevolking via maatregelen van arbeidsduurverkorting in het arbeidsproces een plaats te bezorgen, is voldoende om dit arbeidsaanbod te verwerken, gesteld tenminste dat we binnen het eerder genoemde kader van 1%

structurele werkgelegenheidsgroei van 1% per jaar en een conjunctureel herstel kunnen werken.

In de eerste plaats zal de daling van het ziekteverzuim, de belangrijkste factor van dit moment, binnen afzienbare tijd zijn uitgewerkt. Niemand weet precies hoever het zal gaan, maar iedereen weet dat het ziekteverzuim niet beneden de nul kan dalen. Als het in het huidige tempo doorgaat zitten we nog drie jaar van dat punt verwijderd.

Een tweede factor van betekenis is de beroepsopleiding. In sommige cao-onderhandelingen is een koppeling gelegd tussen de arbeidstijdverkorting en speciale voorzieningen voor de vakopleiding van jeugdige werknemers. Daarnaast is van betekenis de vraag wat er wordt gedaan om de beroepskennis van de volwassen beroepsbevolking op peil te houden en aan te passen aan de eisen die de structurele vernieuwing van de economie en de samenleving stelt. Het antwoord is dat op dit moment van enige systematische inspanning in die richting geen sprake is. Een zeer beperkte taakstelling op dat gebied zou zijn dat jaarlijkse ca. ½% van de beroepsbevolking méér zou worden gebonden door een systematische vergroting van de opleidingsactiviteiten.

Dan resteert voor de eigenlijke arbeidstijdverkorting die met herverdeling binnen de arbeidsorganisatie gepaard moet gaan, een taakstelling van 1%, m.a.w. 2% arbeidstijdverkorting per jaar bij een gemiddelde herbezetting van 50%. Onhaalbaar? Op korte termijn wel. Zolang de daling van het ziekteverzuim voortgaat zal het herbezettingspercentage uiterst laag liggen. Dat zal dan later moeten worden ingehaald als de in de bedrijven aanwezige arbeidsreserve is afgebouwd. Arbeidstijdverkorting kan wel degelijk positief werken, zelfs in de gevallen waarin de effecten naar buiten toe nu nog niet zichtbaar zijn.

Teleurstellend is bij dit alles dat blijkens de *Werkgelegenheidsnota 1983/1984* het kabinet niet zelf alle zeilen bijzet om van de verdeling van het werk een succes te maken. De redenering van het kabinet dat herbezettingspercentages in de collectieve sector boven de voor de marktsector verwachte 25% tot budgettaire consequenties leiden waarover afzonderlijk moet worden onderhandeld (lees: waarvoor door ambtenaren dan een extra inkomensoffer moet worden gebracht) draagt er niet toe bij dat de gemiddelde herbezetting van markt- en collectieve sector wordt gemaximaliseerd. Juist in de collectieve sector kan het herbezettingspercentage hoog zijn. Het lijkt aan te bevelen dat het kabinet op dit punt geen kruidenierspolitiek bedrijft. Door van de ambtenaren op dit punt het onderste uit de kan te vragen kan het hele derde spoor, ook waar het de marktsector betreft, op losse schroeven worden gezet. Want, zoals op verschillende plaatsen hiervoor uiteengezet, het is en blijft een moeizame operatie die veel inspanning vraagt van de overlegpartijen. Waarom zouden die zich die inspanning getroosten als niet de overheid er voor geeft er ook in te geloven en er ook het maximaal mogelijke voor te willen doen? Zo gezien is de vraag naar de herbezettingspercentages een politieke vraag.

P. J. Vos

7) *Rapportage Arbeidsmarkt 1983*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1983.